

Wioletta Bieńkowska-Golasa

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

**KIERUNKI ROZWOJU GMIN WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA
MAZOWIECKIEGO W ZALEŻNOŚCI OD ICH POZIOMU
SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO**

*DIRECTIONS OF THE DEVELOPMENT OF RURAL MUNICIPALITIES
IN MAZOWIECKIE PROVINCE, DEPENDING
ON THEIR SOCIO-ECONOMIC LEVEL*

Słowa kluczowe: rozwój lokalny, gmina wiejska, woj. mazowieckie

Key words: local development, rural municipality, Mazowieckie province

Abstrakt. Celem badań było przedstawienie opinii władz samorządowych na temat kierunków rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego w zależności od ich poziomu społeczno-gospodarczego. Istotną rolę w stymulowaniu rozwoju danej jednostki terytorialnej odgrywają lokalne władze. Ich głównym zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnych społeczności i inicjowanie działań, które będą zmierzały właśnie w tym kierunku. W badaniach empirycznych posłużono się metodą taksonomicznego wzorca rozwoju Hellwiga do oceny poziomu rozwoju lokalnego badanych gmin. Natomiast do pozyskania opinii od przedstawicieli władz gminnych posłużono się metodą sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem techniki ankiety według standaryzowanego kwestionariusza.

Wstęp

Rozwój lokalny ma miejsce na określonym terytorium i stanowi pewien system, którego ważnym elementem jest zamieszkująca go lokalna społeczność. Według Jałowieckiego [1989] lokalne społeczności, obok rodziny zawsze były jednym z podstawowych elementów struktury społecznej, gmina zaś stawała się instytucjonalnym i politycznym wyrazem wszystkich jej mieszkańców. Ponadto, rozwój lokalny jest przede wszystkim oparty na aktywności obywateli, zamieszkujących dane terytorium, a tym samym będących członkami lokalnej społeczności i dokonuje się na czterech płaszczyznach: gospodarczej, politycznej, społecznej i kulturowej [Jałowiecki 1989]. Bagdziński [1994] w proponowanej definicji rozwoju lokalnego dodaje pojęcie terytorium, układu lokalnego i lokalnych zasobów. Rozwój lokalny więc to „stałe, łącznie ujmowane, korzystne zmiany na terytorium układu lokalnego, których źródłem są lokalne zasoby naturalne i materialne oraz cechy społeczności lokalnej sprzyjające rozwojowi. Natomiast rezultaty tych zmian służą pełniejszemu zaspokojeniu potrzeb mieszkańców i powiększaniu ich dobrobytu”. Istotną rolę w stymulowaniu rozwoju danej jednostki terytorialnej odgrywają lokalne władze, ich głównym zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnych społeczności i inicjowanie działań, które będą zmierzały w tym kierunku. Polityka prowadzona przez lokalne władze w bezpośredni sposób oddziałuje na warunki życia mieszkańców danej gminy [Rosner, Stanny 2007].

Celem opracowania było przedstawienie opinii władz samorządowych na temat kierunków rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego w zależności od ich poziomu społeczno-gospodarczego.

Material i metodyka badań

Badania empiryczne przeprowadzono w 2009 roku na terenie 229 gmin wiejskich województwa mazowieckiego, a głównym materiałem statystycznym były dane pozyskane z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego. Rozwój gospodarczy w skali lokalnej czy regio-

nalnej i zjawiska społeczno-gospodarcze z nim związane są trudne do zdefiniowania. Dlatego też uznano, że odpowiednią metodą do jego określenia będzie zastosowanie taksonomicznego miernika poziomu rozwoju lokalnego (Z_l). W tym celu posłużono się metodą taksonomicznego wzorca rozwoju Hellwiga, który jako pierwszy zainicjował wykorzystywanie zmiennych syntetycznych do porządkowania wielowymiarowych obiektów społeczno-gospodarczych pod względem ich rozwoju. Ostatecznie do badań wybrano 15 zmiennych charakteryzujących różne sfery życia społeczno-gospodarczego badanych gmin. Zmienne te zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Zmienne diagnostyczne wybrane do konstrukcji syntetycznego miernika rozwoju (Z_l) gmin wiejskich województwa mazowieckiego

Table 1. Diagnostic variables selected for the construction of the development of synthetic instrument (SI) in rural municipalities Mazowieckie province

Symbol/ Variable	Zmienne według grup/ <i>Variables by group</i>
<i>Dochody i wydatki budżetu gminy/Income and expenditure budget of the municipality</i>	
X_1	udział dochodów własnych w dochodach ogółem/ <i>share of their income in total income [%]</i>
X_2	dochody gminy ogółem na 1 mieszkańca [zł]/ <i>total municipal revenues per 1 inhabitant [PLN]</i>
X_3	wydatki inwestycyjne gminy na 1 mieszkańca [zł]/ <i>municipal capital expenditure per 1 inhabitant [PLN]</i>
<i>Gospodarka komunalna/Utilities and Municipalities</i>	
X_4	odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej w ogólnej liczbie ludności/ <i>percentage of the population using the water supply network in the total population [%]</i>
X_5	odsetek ludności korzystającej z sieci kanalizacyjnej w ogólnej liczbie ludności/ <i>percentage of the population using the sewerage system in the total population [%]</i>
X_6	odsetek ludności korzystającej z sieci gazowej w ogólnej liczbie ludności/ <i>percentage of the population using the gas network in the total population [%]</i>
<i>Gospodarka mieszkaniowa/Housing economy</i>	
X_7	odsetek mieszkań wyposażonych w łazienkę/ <i>percentage of apartments with a bathroom [%]</i>
X_8	odsetek mieszkań wyposażonych w centralne ogrzewanie/ <i>percentage of homes with central heating [%]</i>
X_9	przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na 1 osobę [m ²]/ <i>average usable floor space per 1 person [m²]</i>
<i>Ludność/Population</i>	
X_{10}	liczba ludności w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym/ <i>population of non-working age per 100 people of working age</i>
X_{11}	ludność na km ² (gęstość zaludnienia)/ <i>people per km² (population density)</i>
<i>Podmioty gospodarcze/Economic operators</i>	
X_{12}	spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego zarejestrowane w rejestrze REGON w ogólnej liczbie podmiotów/ <i>commercial companies with foreign capital registered in the REGON in the total number of entities</i>
X_{13}	liczba zarejestrowanych stowarzyszeń i organizacji społecznych/ <i>number of registered associations and social organizations</i>
<i>Rynek pracy/The labor market</i>	
X_{14}	udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym/ <i>share of registered unemployed in the population of working age [%]</i>
<i>Samorząd terytorialny/Local government</i>	
X_{15}	liczba radnych gmin z wykształceniem wyższym/ <i>number of councilors with higher education</i>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznik statystyczny... 2010*

Source: own study based on *Rocznik statystyczny... 2010*

Tabela 2. Klasy podziału gmin pod względem poziomu rozwoju lokalnego
 Table 2. Class division of the municipalities in terms of local development

Klasa/Class	Kryterium/Criterion	Opis klasy/Class description
I	$Z_i \geq \bar{z} + S_z$	wysoki poziom rozwoju lokalnego/high level of local development
II	$\bar{z} + S_z > Z_i \geq \bar{z}$	średni poziom rozwoju lokalnego/average level of local development
III	$\bar{z} > Z_i \geq \bar{z} - S_z$	niski poziom rozwoju lokalnego/low level of local development
IV	$Z_i < \bar{z} - S_z$	bardzo niski poziom rozwoju lokalnego/very low level of local development

Źródło: opracowanie własne na podstawie Nowak 1990
 Source: own study based on Nowak 1990

Obliczone wartości Z_i były punktem wyjścia uporządkowania liniowego obiektów (gmin wiejskich), jak również wyodrębnienia ich grup typologicznych. Do klasyfikacji badanych gmin pod względem ich poziomu rozwoju lokalnego (społeczno-gospodarczego) wykorzystano średnią arytmetyczną \bar{z} i odchylenie standardowe S_z . Zbiór obiektów podzielono na cztery klasy, które przedstawiono w tabeli 2.

Drugi etap badań empirycznych polegał na zebraniu informacji od przedstawicieli władz gminnych, które pozyskano z badań własnych przeprowadzonych metodą sondażu diagnostycznego z wykorzystaniem techniki ankiety według standaryzowanego kwestionariusza. Kwestionariusz ankiety został wysłany do wszystkich gmin wiejskich województwa mazowieckiego (229 gmin). Otrzymano zwrot ze 137 gmin, co stanowiło blisko 60% badanych gmin.

Pytania zawarte w kwestionariuszu ankiety dotyczyły takich obszarów tematycznych, jak: cele, które uwzględniły władze lokalne w strategii rozwoju ich gminy, kierunki rozwoju badanych gmin, a także działania podejmowane przez lokalne władze w celu przeciwdziałania bezrobociu.

Wyniki badań

Na rozwój terytorialnych jednostek gospodarczych mają wpływ ukierunkowane działania wszystkich uczestników życia społeczno-gospodarczego danej gminy. Podejmowane działania powinny wynikać z procesu współpracy między uczestnikami życia lokalnego, koncentrujących się wokół zrozumiałego i powszechnie akceptowanego programu rozwoju. Należy jednak pamiętać, iż lokalna gospodarka musi być analizowana i wspierana przy uwzględnieniu jej specyficznych lokalnych warunków. W strategii rozwoju gminy władze lokalne powinny efektywnie wykorzystywać cały miejscowy potencjał oraz wskazywać na działania prowadzące do realizacji głównych celów w danym czasie. Jednocześnie powinny one przewidywać możliwe działania alternatywne na wypadek zaistniałych przeszkód w realizacji działań pierwotnych [Bończyk-Kucharczyk i in. 1998].

Rozwój społeczno-gospodarczy danej gminy kształtowany jest m.in. na podstawie przyjętej strategii rozwoju, która łączy elementy planowania oraz przyporządkowania poszczególnym działaniom metod ich realizacji. Strategia rozwoju powinna zawierać: opis i ocenę sytuacji materialnej i niematerialnej danej gminy, wykaz zidentyfikowanych problemów i potrzeb mających istotne znaczenie w przyszłości, obszar możliwych do podjęcia działań z uwzględnieniem szans i zagrożeń mogących pojawić się w procesie ich realizacji oraz kierunki działań zdeterminowane warunkami finansowymi, prawnymi i organizacyjnymi [Kozłowski 1999]. Z badań wynikało, że w 76% gmin opracowano strategię rozwoju, natomiast w co czwartej gminie władze tego nie uczyniły.

W badaniach poszukiwano również odpowiedzi na pytanie dotyczące głównych celów, jakie zostały wytyczone w strategii rozwoju badanych gmin (tab. 3). W badanych gminach niezależnie od poziomu rozwoju lokalnego zaobserwowano, iż najważniejszym celem władz samorządowych była poprawa infrastruktury technicznej i społecznej w gminie. W gminach należących do klasy

Tabela 3. Cele opracowane w strategii rozwoju badanych gmin według poziomu miernika rozwoju lokalnego
 Table 3. The objectives in the strategy of development in the municipalities surveyed by the local development level

Wyszczególnienie/Specification*	Klasy gmin według poziomu miernika rozwoju lokalnego (dane za 2009 r.)/ Classes of municipalities by the local development level (data for 2009) [%]			
	I n = 10	II n = 52	III n = 71	IV n = 4
Poprawa infrastruktury technicznej i społecznej/ Improving the technical and social infrastructure	80,0	80,8	73,2	100,0
Pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych/ Obtaining external investors	60,0	57,7	50,7	75,0
Wspieranie lokalnej przedsiębiorczości/ Supporting local business	60,0	53,8	52,1	50,0
Rozwój agroturystyki/The development of agro-tourism	30,0	53,8	47,9	75,0
Rozwój drobnego przemysłu wytwórczego/ The development of small-scale manufacturing industry	20,0	15,4	25,4	0,0

*Badany mógł wskazać więcej niż jedną odpowiedź/Tested could indicate more than one answer

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

IV respondenci częściej za główny cel w strategii rozwoju uznawali pozyskiwanie inwestorów z otoczenia zewnętrznego i rozwój agroturystyki niż w gminach o wyższym poziomie rozwoju lokalnego. Natomiast najmniej istotnym celem był rozwój drobnego przemysłu wytwórczego we wszystkich klasach gmin.

Planowanie rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego jest jednym z ważniejszych warunków racjonalnego zarządzania gminą. Określenie wizji przyszłości oraz uporządkowanie działań podejmowanych przez lokalne władze, są podstawowymi zadaniami władz samorządowych. Trudno jest myśleć o rozwoju gminy, jak również o poprawie bytu jej mieszkańców, gdy nie ma jasno sprecyzowanych kierunków rozwojowych [Kłodziński 2006].

Tabela 4. Kierunki rozwoju badanych gmin według poziomu miernika rozwoju lokalnego
 Table 4. Directions of development of municipalities surveyed by the local development level

Kierunki rozwoju/Directions of development*	Klasy gmin według poziomu miernika rozwoju lokalnego (dane za 2009 r.)/ Classes of municipalities by the local development level (data for 2009) [%]			
	I n = 10	II n = 52	III n = 71	IV n = 4
Rozwój mikroprzedsiębiorstw/The development of micro-enterprises	40,0	75,0	67,6	75,0
Pozyskanie funduszy z UE na rozwój przedsiębiorczości/ Obtaining EU funds for the development of entrepreneurship	60,0	65,4	53,5	75,0
Wzrost konkurencyjności gminy/Increasing competitiveness of the municipality	30,0	32,7	47,9	25,0
Wprowadzanie innowacji/Leading innovation	30,0	21,2	31,0	25,0
Powstanie inkubatora przedsiębiorczości/Establishment of business incubator	20,0	3,8	8,5	0,0

*Badany mógł wskazać więcej niż jedną odpowiedź/Tested could indicate more than one answer

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Z przeprowadzonych badań wynika, że kierunkiem rozwoju gmin był rozwój mikroprzedsiębiorstw oraz pozyskanie funduszy unijnych. Niezależnie od poziomu rozwoju najmniej chętnie władze poszczególnych jednostek dążyły do powstania inkubatora przedsiębiorczości.

W podjętych badaniach zwrócono również uwagę na występujące bezrobocie, które nie sprzyja rozwojowi danego obszaru i wpływa ono nie tylko negatywnie na gospodarkę gminy, ale również na nastroje panujące wśród jej mieszkańców. W tabeli 5 przedstawiono formy działań podejmowanych przez władze lokalne w celu przeciwdziałania bezrobociu. We wszystkich klasach gmin przedstawiciele władz lokalnych podejmowali działania zmierzające do ograniczenia bezrobocia występującego na terenie ich gminy. Najczęściej podejmowanymi działaniami było wspieranie organizacji staży dla absolwentów, robót publicznych oraz prac interwencyjnych. W mniejszym stopniu władze gmin angażowały się w przygotowanie szkoleń dla osób bezrobotnych oraz ulgi i zwolnienia podatkowe.

Tabela 5. Formy działań podejmowanych w celu przeciwdziałania bezrobociu według poziomu miernika rozwoju lokalnego

Table 5. Forms of activities to combat unemployment by level meter for local development

Wyszczególnienie/Specification*	Klasy gmin według poziomu miernika rozwoju lokalnego (dane za 2009)/Classes of municipalities by the local development level (data for 2009) [%]			
	I n = 10	II n = 52	III n = 71	IV n = 4
Stáže absolwenckie/Traineeships for graduates	100,0	96,2	100,0	75,0
Roboty publiczne/Public works	100,0	96,2	100,0	75,0
Prace interwencyjne/Intervention works	100,0	92,3	95,8	100,0
Szkolenia/Training	60,0	53,8	67,6	50,0
Ulgi i zwolnienia podatkowe/Tax reductions and exemptions	50,0	46,2	39,4	50,0

* Badany mógł wskazać więcej niż jedną odpowiedź/Tested could indicate more than one answer

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Podsumowanie

W demokratycznych społeczeństwach istotną rolę odgrywa samorząd terytorialny, którego głównym zadaniem jest dbałość o problemy lokalne. Wskazuje to na autonomię oraz samodzielność tego organu i stanowi podstawowy czynnik rozwoju demokracji. Należy stwierdzić, iż lokalne władze zasadnicze kierunki rozwoju gminy łączyły z rozwojem małych i średnich przedsiębiorstw, natomiast działania koncentrujące się na pomocy w tworzeniu inkubatorów przedsiębiorczości nie stanowiły istotnego kierunku rozwoju badanych gmin. Głównymi celami sformułowanymi w strategiach rozwoju poszczególnych gmin, w większości przypadków były rozbudowa bądź remont infrastruktury (w szczególności dróg) oraz pozyskiwanie inwestorów zewnętrznych.

Literatura

- Bagdziński S.L. 1994: *Lokalna polityka gospodarcza w okresie transformacji systemowej*, UMK w Toruniu, Toruń, s. 17.
- Bończyk-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K. 1998: *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Polska Fundacja Pomocy i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa, s. 91.
- Hellwig Z. 1968: *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, [W:] *Przegląd Statystyczny*, PWN, Warszawa, t. 15/4, s. 307-327.

- Jałowicki B. 1988: *Lokalizm a rozwój*, [W:] *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego. Studia z Gospodarki Przestrzennej*, UW, Warszawa, 17.
- Jałowicki B. 1989: *Rozwój lokalny, Rozwój regionalny, rozwój lokalny, samorząd terytorialny*, UW, Warszawa, s. 344-345.
- Kłodziński M. 2006: *Aktywizacja społeczno-gospodarcza gmin wiejskich i małych miast*, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa 2006, s. 24.
- Kozłowski A.J. 1999: *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego, Rozprawy i monografie*, ART, Olsztyn, s. 152.
- Nowak E. 1990: *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa, s. 93.
- Rocznik statystyczny województw 2010*. 2010: GUS, Warszawa.
- Rosner A., Stanny M. 2007: *Zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich w Polsce*, [W:] A. Rosner (red.), *Zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowanie dynamiki przemian*, IRWiR PAN, Warszawa, s. 189.

Summary

Important role in stimulating the development of a territorial unit plays local government. The main task is to meet the collective needs of local communities and to initiate actions that will be aimed in this direction. The purpose of this article is to present the views of the local government on the directions of the development of rural municipalities in Mazowieckie province, depending on their level of socio-economic development. In the empirical method was used taxonomical development model of Z. Hellwig to assess the level of development of local communities surveyed. However, to obtain the opinion of the municipalities were used method of diagnostic survey using survey techniques by a standardized questionnaire.

Adres do korespondencji
dr Wioletta Bienkowska-Gołasa
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Ekonomiki Edukacji, Komunikowania i Doradztwa
ul. Nowoursynowska 166
02-787 Warszawa
tel. (22) 59 34 161
e-mail: wioletta_bienkowska@sggw.pl